



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

OFICIO N° 137 -2025-PR

Lima, 7 de mayo de 2025

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, mejora, modernización, ampliación o repotenciación de los aeropuertos en todo el territorio nacional, para promover el desarrollo económico en los departamentos y fortalecer la conectividad nacional, el turismo y la descentralización del transporte aéreo. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley

1. La autógrafa de Ley tiene por finalidad fortalecer la participación del Estado, en sus tres niveles de gobierno, atendiendo la construcción y repotenciación de los aeropuertos, la modernización o la ampliación de las instalaciones del lado tierra, como terminales de pasajeros y otros, el mejoramiento de la infraestructura del lado aire, como pistas de aterrizaje, pistas de rodaje, plataforma de estacionamiento de aeronaves y otros.

La citada Autógrafa es aplicable para los proyectos de los aeropuertos en todo el país, priorizando los aeropuertos ubicados en los departamentos de Lambayeque, Ayacucho y Junín.

Asimismo, dispone que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), a través del órgano competente, ejecute los estudios, planes y acciones para la construcción, modernización, ampliación, mejora o repotenciación de los aeropuertos y determina la prelación de su inclusión en el Programa Multianual de Inversiones.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

Sobre la modalidad de APP

2. Actualmente, el marco normativo que regula las modalidades de Asociaciones Público Privadas (APP) y Proyectos en Activos (PA) se encuentra conformado por el Decreto Legislativo N° 1362 Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, y su Reglamento².

De acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1362, las APP constituyen una modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado, a través de alguna entidad pública autorizada, y uno o más inversionistas privados para garantizar niveles de servicio óptimo para los usuarios.

Cabe destacar que las APP tienen por objeto desarrollar proyectos de infraestructura pública, servicios públicos, servicios vinculados a estos, investigación aplicada y/o innovación tecnológica. En las APP se distribuyen riesgos y recursos, en este último caso, preferentemente privados.

En contraste con ello, la declaratoria de interés de la Autógrafa de Ley sobre proyectos aeroportuarios conlleva, según su artículo 4, a que el MTC realice estudios, planes y acciones relacionados con la construcción, modernización, ampliación, mejora o repotenciación de estos

1 Sobre la base del Informe N° 22-2025-EF/46.01, Informe N° D000621-2025-PCM-OGAJ e Informe N° 0648-2025-MTC/08

2 Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 240-2018-EF, y modificado mediante el Decreto Supremo N° 211-2022-EF, el Decreto Supremo N° 182-2023-EF y el Decreto Supremo N° 277-2024-EF.

aeropuertos.

En ese sentido, es importante señalar que, hasta la fecha, diversos aeropuertos se encuentran concesionados o en proceso de promoción bajo la modalidad de APP. A continuación, se detalla el estado actual de los aeropuertos priorizados según el artículo correspondiente de la Autógrafa de Ley:

Aeropuerto	Estado
Aeropuerto José Abelardo Quiñones Gonzales ubicado en la provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.	Concesionado. Cuenta con contrato de APP suscrito, en el marco del Proyecto Primer Grupo de Aeropuertos.
Aeropuerto Internacional en el distrito de Orcotuna, provincia de Concepción, departamento de Junín.	En proceso de promoción como APP, en el marco del Proyecto Tercer Grupo de Aeropuertos.

No obstante, las medidas previstas en la propuesta legal también serían aplicables a otros aeropuertos actualmente concesionados y en proceso de promoción, tales como los incluidos en el proyecto de APP del Primer Grupo de Aeropuertos (Cajamarca, Iquitos, Pucallpa, Tarapoto, Trujillo, Talara, entre otros), el Segundo Grupo de Aeropuertos (Arequipa, Juliaca, Tacna, entre otros), el Tercer Grupo de Aeropuertos (Áncash, Cusco, Junín, Loreto, entre otros), así como el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.

Al respecto, se debe advertir que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1362, la entidad pública titular del proyecto es la única responsable de identificar, priorizar y formular los proyectos a ser desarrollados bajo las modalidades de APP, sobre la base de estudios técnicos, económicos y legales.

En ese sentido, corresponde al MTC, en su calidad de entidad pública titular del proyecto, velar por el impulso y desarrollo de los proyectos de APP a su cargo. Por tanto, no corresponde que el Congreso de la República, mediante un Proyecto de Ley, declare de necesidad pública la construcción, mejora, modernización, ampliación o repotenciación de aeropuertos que actualmente forman parte de contratos de APP vigentes y/o se encuentran en proceso de promoción bajo dicha modalidad.

Respecto de los proyectos que cuentan con un contrato de APP suscrito, cualquier intervención que implique una ampliación, mejora, modernización u otra modificación debe seguir el procedimiento de modificación contractual establecido en el Decreto Legislativo N° 1362 y su Reglamento. Ello responde a que la normativa vigente del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP) establece reglas de obligatorio cumplimiento para la evaluación y aprobación de modificaciones contractuales, con el fin de analizar su conveniencia o necesidad. Dichas reglas consideran, entre otros aspectos, la naturaleza del proyecto, la asignación original de riesgos, las condiciones de competencia y el mantenimiento del equilibrio económico-financiero del contrato.

Asimismo, la normativa contempla reglas especiales aplicables a modificaciones contractuales que impliquen inversiones adicionales sujetas a un tope de inversión, así como para la atención de situaciones de emergencia.

En relación con los proyectos en proceso de promoción, la introducción de nuevas regulaciones podría generar retrasos y sobrecostos en el proceso de evaluación y diseño de los proyectos, lo que a su vez retrasaría su evaluación y adjudicación al sector privado.

Por lo tanto, no corresponde que la Autógrafa de Ley declare de necesidad pública los aeropuertos concesionados ni aquellos que se encuentran en proceso de promoción de inversión privada, debiendo excluirlos de su aplicación.

Sobre la declaración de necesidad pública e interés nacional

3. Al respecto, es preciso indicar que en caso se requieran de inversiones públicas para su implementación, la entidad competente debe cumplir con las disposiciones técnico-normativas que regulan las cuatro fases del Ciclo de Inversión del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI), conforme se señala a continuación:
- La **fase de Programación Multianual de Inversiones** establece que corresponde a los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, así como definir los objetivos a alcanzar respecto a dichas brechas mediante el establecimiento de metas e indicadores, de acuerdo con los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en la planificación estratégica. Asimismo, sobre la base del diagnóstico de brechas y objetivos establecidos, las entidades definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, debiendo considerarse para ello, la capacidad de gasto de capital y del gasto corriente para su operación y mantenimiento, así como la continuidad de las inversiones que se encuentran en ejecución.
 - Luego de ello, en la **fase de Formulación y Evaluación**³, mediante los documentos técnicos respectivos (fichas técnicas o estudios de preinversión) que, contiene información técnica y económica del proyecto de inversión, se analiza y decide si su ejecución está justificada, en función de lo cual se determina su viabilidad. Posteriormente, ingresan a la **fase de Ejecución**, que comprende la elaboración del expediente técnico o documento equivalente y la ejecución física de las inversiones. Finalmente, la **fase de Funcionamiento** comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados con dicha inversión.

En ese sentido, la normativa del SNPMGI establece que corresponde a cada entidad del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local desarrollar las fases de Programación Multianual de Inversiones, la Formulación y Evaluación, así como la de Ejecución y Funcionamiento; siendo responsabilidad de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), la Unidad Formuladora (UF) y la Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI), la programación, la formulación y evaluación, y la declaratoria de viabilidad de los proyectos de inversión o aprobación de las Inversión de Optimización, Ampliación Marginal, Rehabilitación y Reposición (IOARR), así como la ejecución y funcionamiento de las mismas, respectivamente.

Por lo expuesto, en caso las entidades competentes requieran desarrollar inversiones públicas para la construcción, mejora, modernización, ampliación o repotenciación de los aeropuertos que se hacen referencia en el Artículo 3 de la Autógrafa de Ley, **deberán cumplir con las disposiciones técnico-normativas que regulan el SNPMGI, así como con las metodologías específicas sectoriales, de corresponder.**

Cabe indicar de manera informativa, en el Banco de Inversiones⁴ del SNPMGI⁵, las entidades han registrado dos (2) inversiones relacionadas a la Autógrafa de Ley, las mismas que se detallan a continuación:

3 Las Inversiones de Optimización, de Ampliación marginal, de Reposición y de Rehabilitación (IOARR) se aprueban.

4 Incluye proyectos de inversión registrados por las entidades competentes en el Banco de Proyectos durante la vigencia de la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

5 De acceso público a través de los siguientes enlaces:

a) Banco de Inversiones <https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/consultapublica/consultainversiones>

b) Sistema de Seguimiento de Inversiones <https://ofi5.mef.gob.pe/ssi/ssi/Index>

N°	Código SNIP / CUI	Nombre del Proyecto de Inversión / IOARR	Unidad Formuladora	Unidad Ejecutora de Inversiones	Estado de Viabilidad / Aprobación	Costo total de la inversión actualizado (S/)	Estado de la Inversión	Registra Expediente Técnico / Documento Equivalente	Incluido PMI (2025-2027)
1	SNIP 2526733 / CUI 2526733	Creación de los servicios aeroportuarios del Aeródromo Regional Junín, en el distrito de Orcotuna - provincia de Concepción - departamento de Junín (Proyecto de Inversión)	UF del Gobierno Regional Junín	UEI de la Gerencia Regional de Infraestructura	Si 19/08/2021	374,540,277.62	Activo	No	No
2	SNIP 211293 / CUI 2249769	Mejoramiento del sistema de pistas y cerco perimétrico del aeropuerto José Abelardo Quiñonez de Chiclayo (Proyecto de Inversión)	Dirección de Regulación, Promoción y Desarrollo Aeronáutico	Dirección de Regulación, Promoción y Desarrollo Aeronáutico - DRPA	Si 07/01/2014	166,744,877.00	Activo	Si	Si Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC

Sobre la situación actual de los proyectos de inversión

4. En cuanto al Aeropuerto Internacional Capitán FAP José Abelardo Quiñones Gonzales de Chiclayo, se precisa que forma parte del Primer Grupo de Aeropuertos de provincia, entregados en concesión a Aeropuertos del Perú desde el año 2006; por lo que, de acuerdo con el contrato de concesión, el objeto de la entrega es el diseño, la construcción, mejoramiento, mantenimiento y explotación del aeropuerto; en tal sentido corresponde al concesionario efectuar las inversiones en dicho aeropuerto conforme a un Plan Maestro de Desarrollo (PMD), por lo que la Autógrafa de Ley colisionaría con dicho contrato de concesión.

El Aeropuerto Internacional Capitán FAP José Abelardo Quiñones Gonzales de Chiclayo, se encuentra a cargo del concesionario Aeropuertos del Perú desde el año 2006, el cual, como parte de sus obligaciones contractuales está realizando las siguientes intervenciones:

- ✓ Obra: “Mejoramiento del Sistema de Pistas y Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Chiclayo” – Inversión del Programa de Rehabilitación y Mejoramiento del Lado Aire (PRMLA) – Código SNIP 23944; monto de inversión: \$ 52.2 MM; estado de la obra: culminada en el año 2022.
- ✓ Inversión: “Mejoramiento del Servicio Aeroportuario de la Región Lambayeque mediante la Modernización del Aeropuerto Internacional Capitán FAP José Abelardo Quiñones Gonzales de Chiclayo” – Inversión del Plan Maestro de Desarrollo (PMD); nivel: expediente técnico; monto de la inversión: \$ 409MM.

En consecuencia, no corresponde la declaratoria de necesidad pública respecto del mencionado Aeropuerto de Chiclayo, pues como se evidencia en los párrafos precedentes, es el Concesionario el obligado a realizar las mejoras y alguna otra intervención que derive del Contrato de Concesión del Primer Grupo de Aeropuertos.

5. En cuanto a la construcción y funcionamiento del Aeropuerto de Parinacochas ubicado en el distrito de Puyusca, provincia de Parinacochas, departamento de Ayacucho, se precisa que, el Aeropuerto de Ayacucho forma parte del Segundo Grupo de Aeropuertos de Provincia entregados en concesión al Consorcio Aeropuertos Andinos del Perú (AAP) mediante Contrato de Concesión suscrito el 5 de mayo de 2021 entre el MTC y la citada empresa por un periodo de 25 años. En el marco de dicho contrato, el concesionario ejecutó la rehabilitación de los pavimentos, remodelación del terminal de pasajeros e intervenciones en los elementos de apoyo del aeropuerto de Ayacucho.

Asimismo, el concesionario está obligado a ejecutar las obras contempladas en el Plan Maestro de Desarrollo (PMD), en el cual se incluye la modernización del aeropuerto de Ayacucho, el que, a la fecha, opera de manera continua y sin restricciones, por lo que la construcción de un nuevo aeropuerto restaría competitividad a los mismos.

Por las razones expuestas, no resulta viable técnica ni económicamente, la construcción de otro aeropuerto en la región Ayacucho, considerando que actualmente se cuenta con un aeropuerto funcional, con potencial de desarrollo y con planes de modernización.

6. Sobre la construcción del Aeropuerto Internacional en el distrito de Orcotuna, provincia de Concepción, departamento de Junín, se indica que mediante Oficio N° 048-2022-GRJ/GRI de fecha 28 de enero de 2022, el GORE Junín solicitó al MTC dar continuidad al proyecto de inversión con código 2526733 "Creación de los servicios aeroportuarios del aeródromo regional de Junín, en el distrito de Orcotuna, provincia de Concepción, departamento de Junín". En mérito a ello, la Coordinación Técnica de Desarrollo Aeroportuario elaboró el Informe N° 0081-2022-MTC/12.08.01 en el que se concluyó que dicho proyecto era innecesario y ocasionaría una duplicidad de inversiones con el proyecto de Mejoramiento y Ampliación del Aeropuerto Nacional de Jauja a cargo del MTC.

Por tal razón, con el Oficio N° 0628-2022-MTC/12.08 se solicitó al GORE Junín se sirva disponer la evaluación de la pertinencia del proyecto aeroportuario regional y gestionar su desactivación para evitar duplicidad de inversiones, en vista de las gestiones que el MTC viene realizando para implementar el proyecto de "rehabilitación y mejoramiento de los pavimentos y edificio de pasajeros del Aeropuerto de Jauja", que actualmente se encuentra en la etapa de ejecución de acuerdo al SGPMGI.

Es pertinente señalar que el MTC, a través de la Dirección de Disponibilidad de Predios (DDP), desde el año 2018 hasta la fecha, viene adquiriendo terrenos para la Ampliación y Modernización del Aeropuerto de Jauja, estimando culminar la fase de adquisición de predios el año 2025, lo que permitirá continuar con la elaboración del Expediente Técnico.

En ese contexto, teniendo en cuenta que el MTC viene gestionando el proyecto de inversión "Rehabilitación y Mejoramiento de los pavimentos y edificio de pasajeros del Aeropuerto de Jauja", ubicado a menos de 30 km de la ciudad de Orcotuna y considerando que el MEF se ha pronunciado sobre el particular, corresponde desestimar la idea de un proyecto para la creación de un nuevo aeropuerto en Orcotuna.

Sobre la priorización y estudios técnicos de los proyectos de inversión

7. Complementariamente, el SNPMGI se rige por doce (12) principios rectores, entre los cuales se encuentra el principio de **"priorización"**, a través del cual se establece que la programación multianual de inversiones se realiza teniendo en cuenta los servicios prioritarios en el territorio y la maximización del uso de los recursos públicos, en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual. Asimismo, el principio de **"alineamiento de inversiones públicas en función al cierre de brechas y al planeamiento estratégico"**, que señala que las inversiones públicas se alinean al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios en el territorio con impacto en el bienestar de la población, así como contribuyen a la competitividad del país, vinculándose con los objetivos nacionales, sectoriales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico.

En concordancia con lo indicado previamente, en la **fase de Programación Multianual de Inversiones**, las entidades de los tres niveles de gobierno, **sobre la base del diagnóstico de brechas y objetivos establecidos, definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones prioritarias del Programa Multianual de Inversiones (PMI).**

Además, el numeral 15.1 del artículo 15 de la Directiva General establece que, el Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local, selecciona y prioriza las inversiones a ser financiadas total o parcialmente

con fondos públicos para su inclusión en el Programa Multianual de Inversiones, teniendo en cuenta los **criterios de priorización aprobados**, en el ámbito de su competencia. Además de ello, en el numeral 15.2 del citado artículo se establece el **orden de prelación de las inversiones** según su estado de avance en el Ciclo de Inversión, que deben cumplir las entidades para la priorización de sus inversiones.

En ese sentido, al proponerse mediante los Artículos 3 y 4 de la Autógrafa de Ley, la priorización de proyectos de inversión, y además que el MTC ejecuta los estudios para la construcción, modernización, ampliación, mejora o repotenciación de los aeropuertos, y determina la prelación de su inclusión en el Programa Multianual de Inversiones, **se estaría vulnerando la fase de Programación Multianual de las Inversiones, toda vez que la priorización de inversiones se realiza conforme a las disposiciones del SNPMGI, razón por lo cual, no corresponde que mediante un mandato legal se establezcan acciones para la Programación Multianual de Inversiones, como es la determinación de la prelación de inversiones.**

Por otra parte, de acuerdo a lo establecido en el párrafo 12.3 del artículo 12 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, en la Fase de Formulación y Evaluación del Ciclo de Inversión del SNPMGI, las Unidades Formuladoras (UF) de los Sectores, Gobierno Regional y Gobierno Local, en el marco de sus competencias, son las responsables de elaborar las **fichas técnicas y los estudios de preinversión** con el fin de sustentar la concepción técnica, económica y el dimensionamiento de los proyectos de inversión; teniendo en cuenta los objetivos, metas de producto e indicadores de resultado previstos en la fase de Programación Multianual de Inversiones; así como los fondos públicos estimados para la operación y mantenimiento de los activos generados por el proyecto de inversión y las formas de financiamiento.

Asimismo, en el párrafo 21.2 del artículo 21 de la Directiva General se indica que los referidos documentos contienen información técnica y económica respecto del proyecto de inversión con la finalidad de permitir el análisis técnico y económico respecto del proyecto de inversión y decidir si su ejecución está justificada, en función de lo cual la UF determina si el proyecto es viable o no.

En ese sentido, las intervenciones a desarrollar mediante inversiones públicas **deben ser el resultado del análisis de los estudios de preinversión o fichas técnicas u otros estudios correspondientes para lograr los objetivos de cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios**, por lo que tampoco corresponde que el Artículo 4 de la Autógrafa de Ley señale que el MTC *“ejecute los estudios, planes o acciones para la construcción, modernización, ampliación, mejora o repotenciación de los aeropuertos”*.

Por lo expuesto, se **formula observación** a la Autógrafa de Ley, debido a que el desarrollo de inversiones públicas de las entidades del Sector, Gobierno Regional y Gobierno Local, debe ser consistente con la estructura técnico-normativa del SNPMGI, la cual tiene por finalidad que el Estado, en sus tres niveles de Gobierno realice una programación multianual de sus inversiones consistente con los objetivos de la planificación estratégica y con la programación de su presupuesto, en el marco de un manejo sostenible de las finanzas públicas.

Sobre las normas declarativas

8. De la Autógrafa de Ley se advierte que esta se encontraría dentro del ámbito de las leyes declarativas que, dentro de sus facultades, emite el Congreso de la República. Sin embargo, debemos tomar en cuenta qué se entiende por normas declarativas a decir del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y si la propuesta normativa materia de análisis encajaría dentro de esa definición.

Respecto a las normas declarativas, el Informe Temático N° 52/2021-202246, sobre la Naturaleza de las Leyes Declarativas, señala lo siguiente:

6 Disponible en: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/2021-2022-informestemat/inf0-52-sobre-la-naturaleza-leyes-declarativas.pdf>

"(...) la norma declarativa está constituida por una afirmación pura y simple que constituye un mandato, sin requisitos ni supuestos previos, y (...) tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula general y son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia.

Las normas declarativas representan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, no generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gasto. Como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización. La inobservancia de estas leyes declarativas no genera, per sé, ningún tipo de responsabilidad".

Sobre las normas declarativas, el Informe Temático N° 10/2012/201357, Estudio sobre normas que declaran de necesidad pública e interés nacional diversas materias, elaborado por el Área de Servicios de Investigación del Congreso de la República (2013), indica:

"(...) Con respecto a las normas declarativas, su vinculación es referencial y discrecional del Parlamento, pues con este tipo de normas lo que hace el Congreso, es pronunciarse sobre una determinada política pública; por tanto, su vinculación está en el ámbito político, más no jurídico.

Asimismo, se advierte que las normas que declaran de interés nacional alguna materia en concreto, solo autorizan la ejecución de una determinada política pública, no siendo vinculantes en tanto generen gasto; tomando en consideración lo señalado por el artículo 79 de la Constitución, al precisar que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)" ; habida cuenta que, por imperio de la Constitución, es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo la presentación de iniciativa que generen gasto".

Para el autor Rubio Correa, *"la norma declarativa está constituida por una afirmación pura y simple que constituye un mandato, sin requisitos, ni supuestos previos"*⁷ y *"tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula general y son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia"*⁸.

Al respecto, si bien en el artículo 1 de la Autógrafa de Ley materia de análisis, se declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, mejora, modernización, ampliación o repotenciación de los aeropuertos en todo el territorio nacional, para promover el desarrollo económico en los departamentos y fortalecer la conectividad nacional, el turismo y la descentralización del transporte aéreo; en su artículo 4 se dispone la ejecución de estudios, planes y acciones para la construcción, modernización, ampliación, mejora o repotenciación de los aeropuertos, por parte del MTC, y determina la prelación de su inclusión en el Programa Multianual de Inversiones; por lo que no constituiría una norma estrictamente declarativa al establecer una consecuencia jurídica obligatoria.

7 Disponible en:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BED70E4CDB6B2A2A0525812200730486/\\$FILE/324_INFTE_M10_necesidad_p%C3%BAblica.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BED70E4CDB6B2A2A0525812200730486/$FILE/324_INFTE_M10_necesidad_p%C3%BAblica.pdf)

8 RUBIO CORREA, Marcial. "El argumento a contrario y las normas de doble negación: laboratorio de argumentación jurídica". En: Libro Homenaje a Jorge Avendaño Valdez. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial 2004, p. 1003.

9 RUBIO CORREA, Marcial. "El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho" Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Décima Edición, 2011. p. 100.

Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley

9. Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

Por su parte, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República¹⁰ señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual *"contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta"*.

El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica *la presente ley no irroga gasto*¹¹.

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral *"debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"*¹².

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, *"tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"*¹³.

10 Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

11 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

12 Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

13 GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

Al respecto, la Autógrafa de Ley tiene como finalidad la modernización, ampliación, mejora o repotenciación de todos los aeropuertos del país, priorizando el mejoramiento del Aeropuerto José Abelardo Quiñones Gonzáles ubicado en la provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque; la construcción y funcionamiento del Aeropuerto de Parinacochas ubicado en el distrito de Puyusca, provincia de Parinacochas, departamento de Ayacucho; y, la construcción del Aeropuerto Internacional en el distrito de Orcotuna, provincia de Concepción, departamento de Junín. No obstante, no se cuenta con la debida justificación respecto a cómo la priorización del mejoramiento del aeropuerto de Chiclayo incidirá en las obligaciones asumidas por el Concesionario del citado aeropuerto, en mérito del contrato de concesión vigente. Además, no se justifica la necesidad de dicha medida, puesto que a la fecha se cuenta con el proyecto denominado “Mejoramiento del servicio aeroportuario de la Región Lambayeque, mediante la Modernización del Aeropuerto Internacional Capitán FAP José Abelardo Quiñones Gonzales de Chiclayo” en la “Fase de Ejecución” bajo el marco del INVIERTE.PE.

Respecto a la propuesta de construir el aeródromo de Parinacochas, ubicado en el distrito de Puyusca en la Región Ayacucho, se observa que no se ha evaluado la idoneidad del emplazamiento ni se ha proyectado la demanda futura, el tipo de aeronave que sería utilizado, y sobre todo a la población que serviría el aeropuerto, para justificar la priorización de su construcción.

Además, en el caso del denominado Aeropuerto Internacional de Orcotuna, en la provincia de Concepción, Región Junín, no se ha justificado que dicha construcción no generaría una rivalidad con el Aeropuerto de Jauja, por su innegable cercanía a solo 25 km; evidenciándose que se carece de estudios económicos respecto al costo-beneficio de la viabilidad de esta propuesta, ya que ambos aeródromos rivalizarían por el tránsito aéreo a la región.

Posible iniciativa de gasto con la Autógrafa de Ley

10. El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:

“Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso *no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos*, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)” (Énfasis agregado).

Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

“Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) **No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.** Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)” (Énfasis agregado).

Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

Sobre la materia, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-96-AI/TC, sostiene:

"(...)

*La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, **encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto**, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (...)"*
(Énfasis agregado).

Asimismo, el Tribunal Constitucional¹⁴ ha señalado, en referencia al numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que, *con el fin de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, todo proyecto de ley que incida en el presupuesto público, además de los requisitos de habilitación de creación o aumento de gasto que recae en el Poder Ejecutivo, debe acreditar la disponibilidad de recursos para su ejecución.*

Además, el Tribunal Constitucional¹⁵ ha señalado lo siguiente

"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".

Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.

En tal sentido, debemos señalar que la Autógrafa de Ley, al establecer que el MTC, a través del órgano competente, ejecuta los estudios, planes y acciones para la construcción, modernización, ampliación, mejora o repotenciación de los aeropuertos y determina la prelación de su inclusión en el Programa Multianual de Inversiones, podría generar gasto público, vulnerando el artículo 79 de la

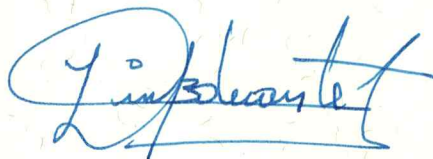
14 Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI

15 Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI

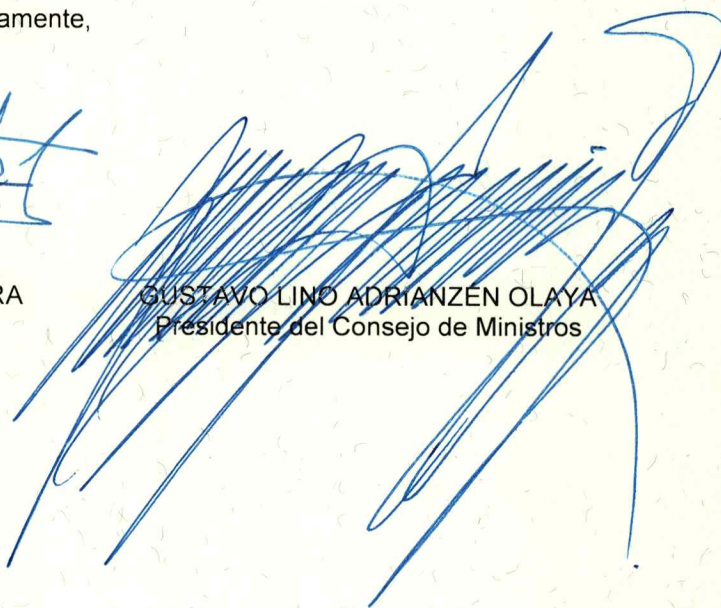
Constitución Política del Perú y el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafo de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República



GUSTAVO LINO ADRIANZEN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

**Proyecto de Ley: 7907/2023-CR
Y otros**



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **07** de **mayo** de **2025**

Habiendo sido observada la autógrafo de
ley, pase a la comisión de:

TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.


.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL
LA CONSTRUCCIÓN, MEJORA, MODERNIZACIÓN, AMPLIACIÓN O
REPOTENCIACIÓN DE LOS AEROPUERTOS EN TODO EL
TERRITORIO NACIONAL, PARA PROMOVER EL DESARROLLO
ECONÓMICO DE LOS DEPARTAMENTOS Y FORTALECER LA
CONECTIVIDAD NACIONAL, EL TURISMO Y LA
DESCENTRALIZACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO**

Artículo 1. Declaración de necesidad pública e interés nacional

Se declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, mejora, modernización, ampliación o repotenciación de los aeropuertos en todo el territorio nacional, para promover el desarrollo económico de los departamentos y fortalecer la conectividad nacional, el turismo y la descentralización del transporte aéreo.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad fortalecer la participación del Estado, en sus tres niveles de gobierno, atendiendo la construcción y repotenciación de los aeropuertos, la modernización o la ampliación de las instalaciones del lado tierra, como terminales de pasajeros y otros, el mejoramiento de la infraestructura del lado aire, como pistas de aterrizaje, pistas de rodaje, plataforma de estacionamiento de aeronaves y otros.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable para los proyectos de construcción, modernización, ampliación, mejora o repotenciación de los aeropuertos en todo el país, priorizando:

- El mejoramiento del Aeropuerto José Abelardo Quiñones Gonzales ubicado en la provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.*

- *La construcción y funcionamiento del Aeropuerto de Parinacochas ubicado en el distrito de Puyusca, provincia de Parinacochas, departamento de Ayacucho.*
- *La construcción del Aeropuerto Internacional en el distrito de Orcotuna, provincia de Concepción, departamento de Junín.*

Artículo 4. De la ejecución

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del órgano competente, ejecuta los estudios, planes y acciones para la construcción, modernización, ampliación, mejora o repotenciación de los aeropuertos y determina la prelación de su inclusión en el Programa Multianual de Inversiones.

*Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.
En Lima, a los nueve días del mes de abril de dos mil veinticinco.*

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA